



SISTEMA JUDICIAL Y RACISMO CONTRA AFRODESCENDIENTES

**BRASIL, COLOMBIA, PERÚ
Y REPÚBLICA DOMINICANA**

OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

**Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Marzo 2004**



INDICE

OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	3
RESÚMENES POR PAÍSES	3
▪ Brasil	3
▪ Colombia	5
▪ Perú	9
▪ República Dominicana	12
OBSERVACIONES FINALES	16
ANEXO I: PERSONAS ENTREVISTADAS	25
ANEXO II: BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	27

OBSERVACIONES FINALES



Y RECOMENDACIONES

Si bien, tanto por el hecho de haberse centrado en cuatro países como por la metodología empleada, este Informe no puede aspirar a ser un reflejo exacto del tratamiento de la población afrodescendiente por parte de los sistemas judiciales de la región, las apreciaciones realizadas resultan ilustrativas en una serie de aspectos. A partir de ellas pueden formularse algunas observaciones finales así como revisar algunas líneas de trabajo posibles en la materia. En este capítulo se sintetiza la información acerca de los cuatro países y se intenta acometer las dos tareas recién señaladas.

RESÚMENES POR PAÍSES

Brasil

Históricamente, la visión por lejos predominante en la sociedad y el Estado brasileños era la que en dicho país no existe un problema racial. Sostiene esta tesis que, abolida la esclavitud en 1888, se abrió paso a una suerte de “democracia racial”, caracterizada por un alto nivel de integración entre las diversas razas, incluyendo numerosas relaciones familiares interraciales. Hasta hace pocas décadas esta era también la noción prácticamente unánime en los estudios emprendidos desde las Ciencias Sociales. Si bien el Movimiento Negro venía planteando los problemas de racismo

existentes, su quehacer resultaba absolutamente marginal y prácticamente sin influencia en los demás actores públicos.

Estudios estadísticos dan muestras de las graves desigualdades que afectan a la población afrodescendiente en Brasil. Por ejemplo, la renta media de los hogares de población negra alcanza a solo un 43% de la renta media de los hogares de personas blancas. La proporción de pobres entre la población afrodescendiente más que duplica a la existente entre la población blanca (46,8% versus 22,4%). En cuanto a las personas que viven en la indigencia, ellas corresponden al 21,8% de la población negra y al 8,4% de los blancos.

Aunque en 1951 se dictó una legislación contra la discriminación racial, en esa época ésta era vista básicamente como una cuestión aislada, que algunos científicos sociales atribuían a la influencia del capitalismo extranjero en Brasil y no a un problema estructural de la sociedad brasilera. Por lo mismo, dicha legislación se dirigió a sancionar actos de segregación racial al estilo de los que por esos años existían en EE.UU. y no a las manifestaciones de racismo más típicas de la sociedad brasilera, que, conforme a los padrones de la época, eran vistas como episodios aislados sobre los cuales no era necesaria una intervención jurídica ni política.

Recién en la década de los 80s se reformula la visión del problema desde las Ciencias Sociales, sosteniéndose el carácter de mito de la “democracia racial”, apreciándose a la sociedad y Estado brasileros como altamente jerarquizados, con el elemento racial como un componente discriminatorio específico, adicional a las formas de discriminación económico-sociales existentes. No obstante, este proceso no ha ido acompañado por una transformación de la misma magnitud a nivel de la población brasileros en general.

En los años finales de esa década el cambio comienza a manifestarse en el sistema jurídico, como lo revelan la nueva Constitución Federal (de 1988) y una nueva legislación antirracismo de carácter penal (Ley 7716). No obstante, esta última ha debido ir siendo modificada en sucesivas ocasiones, considerando las dificultades para su implementación.

Desde el Estado –tanto a nivel federal como estadual-, el tratamiento de las prácticas de racismo contra los afrodescendientes comienza a cobrar vigor en la segunda mitad de la década de los noventa y especialmente a partir de la preparación de la Conferencia Mundial contra el Racismo. Este proceso ha continuado fortaleciéndose con posterioridad a dicha Conferencia. Esto ha incluido la creación de una serie de instituciones estatales dedicadas a esta materia, así como la formulación de políticas públicas al respecto. Se trata, no obstante, de un proceso no exento de obstáculos, como se manifiesta de

la fuerte polémica pública levantada a raíz de la adopción de normas que establecen cuotas para el ingreso de la población negra a algunas universidades estatales. Esto ha llevado incluso a numerosas impugnaciones ante los tribunales. Cabe hacer notar que ya desde los años 80s existían normas que establecían cuotas para ciertas funciones para las personas que viven con discapacidades y para las mujeres, sin que hubieran suscitado controversia.

Sin embargo, estos avances se han desarrollado fundamentalmente en el contexto del Poder Ejecutivo y Legislativo, pero no han tenido un correlato similar a nivel del sistema judicial. En este sentido, si bien a nivel judicial también se aprecian algunos cambios tendientes a una mayor consideración de la cuestión del racismo contra las personas afrodescendientes, se trata todavía de una transformación incipiente y asistemática, sin que pueda afirmarse que exista una jurisprudencia consistente en la materia, apreciándose importantes insuficiencias en el acceso a la justicia de los afrodescendientes.

Es así como si bien en los últimos años comienzan a producirse pronunciamientos judiciales a propósito de cuestiones conectadas a la discriminación contra la población afrodescendiente en varias áreas, incluyendo denuncias penales y civiles y revisión judicial de normas que establecen acciones afirmativas, se carece aun de un desarrollo significativo en la jurisprudencia de los tribunales a este respecto. En este sentido, resulta ilustrativo



el hecho de que la consideración de la normativa internacional sobre derechos humanos en la materia por la jurisprudencia brasilera en materia de racismo sea sumamente escasa, a pesar de ser Brasil parte de los más importantes instrumentos internacionales, incluyendo la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Por otra parte, los escasos estudios que existen en la materia, dan cuenta de que la persecución penal es más gravosa sobre las personas afrodescendientes que respecto de las personas blancas. Esto se vuelve especialmente agudo en los casos en que las imputadas son mujeres afrodescendientes.

La literatura jurídica en la materia es escasa y a menudo consiste solo en la recopilación de textos legales. Recién en los últimos dos años se han efectuado algunos intentos por recopilar jurisprudencia al respecto, pero se trata de muestras a título ilustrativo, que están lejos de ser exhaustivas. Las revistas jurídicas que publican jurisprudencia rara vez tienen como categoría en su índice sistemático al racismo, lo que también dificulta la búsqueda. Además, de manera todavía exploratoria, por primera vez comienzan a realizarse estudios acerca del tratamiento judicial de los imputados en procesos penales, así como de la situación de las mujeres negras en este mismo respecto.

Esta precariedad se ve reflejada asimismo en las instituciones que llevan a cabo la representación ante los tribunales de denuncias de racismo. Tanto las instituciones estatales como las ONGs dedicadas a esta

tarea son pequeñas, resultando sus esfuerzos notoriamente insuficientes para el tamaño de la población negra brasilera. En otras palabras, existe un serio problema de acceso a la justicia, que ha sido significativo para la falta de posicionamiento del racismo a nivel de los tribunales y de la comunidad jurídica.

A ello se suma el hecho de que los operadores del sistema judicial (jueces, ministerio público, defensorías públicas –allí donde existen estas últimas) carecen de formación en la materia. De acuerdo a lo señalado por diversas instituciones del Movimiento Negro así como por numerosos académicos, esto redundaría en que en la gran mayoría de los operadores del sistema judicial continuaría prevaleciendo el mito de la democracia racial, conforme al cual, como antes se ha señalado, no habría en rigor problema racial en Brasil.

Colombia

Después de Brasil, Colombia es el país latinoamericano con la mayor cantidad de población afrodescendiente. Aun cuando no existen datos oficiales uniformes, se estima que el número de afrocolombianos va de un 16 a un 25% de la población total, esto es, entre seis y 10,5 millones de habitantes. A pesar de la cantidad de personas, los afrodescendientes en Colombia no han concitado la misma atención que otros grupos étnicos, típicamente, los indígenas, quienes, a pesar de representar no más del 2% de la población, han sido objeto de más



políticas sectoriales, así como, de parte de la sociedad civil, de estudios y trabajo en promoción de sus derechos.

La población afrocolombiana se asienta a lo largo y ancho de todo el territorio, incluido desde luego el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ubicado a 770 kilómetros del continente, lugar donde vive la población nativa raizal. Este último grupo presenta características que lo hacen especialmente relevante a la hora de analizar tanto la situación general de los afrodescendientes, como el tratamiento judicial que han recibido. Ocurre que a partir de mediados del siglo XX, época en que el Estado colombiano declaró al Archipiélago como “zona o puerto libre”, se ha producido una fuerte migración hacia las islas, con consecuencias no sólo en aspectos etnoculturales sino también judiciales. Si bien mayoritariamente los afrocolombianos se ubican en la zona costera del Pacífico (departamento del Chocó), en los últimos años la migración hacia los polos urbanos ha aumentado significativamente.

Para la comunidad afrodescendiente de Colombia, el conflicto armado que vive el país desde hace décadas ha sido sinónimo de muerte y desamparo. Las razones de ello son que se trata de una población especialmente vulnerable, por cuanto es, en muchos lugares, la más numerosa y, al mismo tiempo, la más pobre. Además, ocupan territorios considerados estratégicos por los grupos armados, como la costa del Pacífico, donde existen importantes recursos naturales,

además de ser la puerta de salida de las mercaderías colombianas, legales e ilegales.

Los indicadores sociales con respecto a los afrocolombianos son elocuentes de su desaventajada situación: “el 80% de las comunidades negras tienen sus necesidades básicas insatisfechas y viven en extrema pobreza, mientras que el ingreso per cápita promedio oscila entre los 500 y 600 dólares frente al promedio nacional de 1500 dólares. Un 74% de la población afrocolombiana recibe salarios inferiores al mínimo legal, y la esperanza de vida es de 55 años frente al 65 promedio nacional”.¹ El mismo documento gubernamental informa que cerca del 60% de la población afrocolombiana no tiene acceso a los servicios de salud, y que “mientras a nivel nacional existe[n] 7 médicos por cada 10.000 habitantes, en el Pacífico (lugar en el que se concentra mayoritariamente la población afro) la proporción solo llega a 1.6 médicos, con aproximadamente 10 hospitales y 137 centros de salud con mediana infraestructura”.

Con la Constitución de 1991, Colombia reconoce a los pueblos originarios y estatuye que se trata de un Estado pluriétnico y multicultural, garantizando que en los territorios que ocupan los grupos étnicos la lengua oficial es la de tales grupos. Junto con ello, la Constitución asegura la igualdad de todos los que habitan el territorio y el derecho a no ser objeto de

¹ Ministerio del Interior, *Visión, Gestión y Proyección de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras – DACN. Dos años después. 1995-1996*, Santa Fe de Bogotá, enero de 1997, p.15.



discriminación en base a la raza, entre otros criterios.

Respecto de los afrocolombianos, la Constitución, a diferencia de lo que acontece con las comunidades indígenas, se refiere a aquéllos solo en una disposición transitoria, ordenando al legislador a dictar una ley que regule la propiedad colectiva de las comunidades negras. Esta ley se dictó en 1993 (Ley 70) y, efectivamente, establece un procedimiento de titulación colectiva de la tierra, la que debe ser administrada por consejos comunitarios. Esta ley, además, contiene una norma que busca sancionar expresamente los actos de discriminación, aunque, según muchos, no ha pasado a ser más que una declaración de buena voluntad.

Por otra parte, también por ley se estableció el “día de la Afrocolombianidad” (cada 21 de mayo) y se ha creado, en 1995, la Dirección General para las Comunidades Negras, Minorías Étnicas y Culturales, a cargo del Ministerio del Interior.

En cuanto a la representación política, la Constitución faculta al legislador a establecer circunscripciones especiales a fin de asegurar la participación de los grupos étnicos. Dicha ley, la N° 649/2001, dispone que las comunidades negras tienen derecho a elegir dos representantes, siendo una regulación que, al lado de la que se hace para las comunidades indígenas, es menos relevante.

De los grupos negros, solo la población raizal ha recibido un tratamiento

particular de parte del legislador colombiano. La Constitución de 1991 erigió en departamento lo que era la intendencia del Archipiélago y, además, se han dictado cuerpos normativos cuyo objeto es preservar las costumbres y usos de los raizales, por medio de limitaciones al ingreso a la isla, así como regulaciones específicas en materias fiscales, administrativas, de comercio exterior y otras (Ley N° 47/93).

En Colombia no existen estudios que hayan abordado de manera sistemática la situación penitenciaria y de tratamiento judicial de los afrodescendientes –mientras sí lo hay, en cambio, referentes a los indígenas. Con todo, un estudio general sobre la situación en las cárceles de Colombia da cuenta de cómo se encuentran en ellas los afrodescendientes. Allí se indica que en centros penitenciarios como la cárcel distrital “La Modelo” [ubicada en Bogotá, los negros] carecen incluso de lugar para dormir y se han visto obligados a ocupar, como los más pobres entre los pobres, un intersticio entre dos pabellones (por donde pasan los tubos de agua y desagüe, y los cables de electricidad) al que llaman ‘túnel’ o ‘socavón’”.² El informe pone en evidencia cómo la población afrocolombiana recluida en alguna cárcel tiene una mayor invisibilidad incluso que las demás personas o colectivos en tanto hay algunos “sindicados por delitos

² Misión Internacional Derechos Humanos y Situación Carcelaria, *Informe: Centros de Reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos fundamentales*, preparado por F. Marcos Martínez, M. Tidball-Binz y R. Yrigoyen Fajardo, octubre 2001, disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/informe%20carceles.htm>.

menores que están en prisión por varios años y su situación revela la falta de una defensa profesional idónea. Sus condiciones de mayor discriminación en la prisión parecen no haber sido objeto de cuestionamiento jurídico, ni observación por los jueces de ejecución de la pena”.

En cuanto a las personas afrodescendientes que se desempeñan en el sistema de administración de justicia, tampoco existen datos estadísticos al respecto (la Defensoría del Pueblo, a octubre de 2003, iniciaba recién un proceso de recolección de dicha información). A título ejemplar, con todo, se puede mencionar que en la isla de San Andrés, de un total de ocho jueces (de competencia común) y seis magistrados (de competencia especial o de apelaciones), sólo en el Juzgado Promiscuo Municipal –que tiene competencia común- se desempeña una “media” nativa (solo de padre). Por su parte, de los siete fiscales que trabajan en la isla, ninguno de ellos es raizal. Y, por último, en el Centro Técnico de Investigación (CTI, rama de la Fiscalía que realiza investigaciones judiciales), de un total aproximado de cinco personas, sólo una de ellas es nativa. Se puede decir que esta muestra es expresión de lo que ocurre a nivel general, en que los afrocolombianos han estado históricamente marginados de los cargos oficiales.

Con relación al tratamiento que la jurisprudencia ha dado a los problemas de los afrodescendientes, debe decirse que existe una disparidad de receptividad entre la Corte Constitucional, la que se ha

pronunciado pocas veces pero todas ellas muy relevantes, y los tribunales inferiores. Los casos que se han presentado en el Archipiélago de San Andrés son significativos en relación a este punto.

Como se dijo, la falta de receptividad por parte del Estado en materia judicial queda evidenciada en los casos de la población raizal, en tanto se demuestra cómo la aplicación del Derecho común a una comunidad con usos y costumbres propios, diversos a los de los colombianos continentales puede significar conductas discriminatorias de parte del Estado. En este sentido, existen casos de personas que fueron demandadas por continentales por el no pago de las prestaciones sociales. Ocurre que para los raizales los contratos de trabajo se perfeccionaban nada más con el concurso de voluntades, quedando entregada a la buena fe cuestiones tan sensibles como el valor de las prestaciones; pero las personas venidas del continente reclamaron porque no se les pagaban los derechos previsionales. A pesar de la alegación hecha por los raizales, que para ellos no existía tal obligación y que se habían comprometido de acuerdo con sus costumbres, los tribunales no hicieron lugar a su pretensión.

Esto también ocurrió con la propiedad de las tierras en las islas del Archipiélago: el precario sistema de inscripción territorial que existía se vino abajo cuando se incendió la Oficina en que se encontraban los títulos de las tierras. Después de este hecho, los continentales comenzaron a inscribir tierras que los isleños

les habían entregado nada más para que las explotaran, pero sin pretender transferir su dominio. Pero como en muchos casos habían transcurrido más de 20 años, quienes poseían las tierras tenían derecho a inscribirlas a su nombre en tanto el plazo de prescripción adquisitiva estaba cumplido. Naturalmente, para los nativos la institución de la prescripción, por la que una persona que no es dueña de un predio se lo apropia por el paso del tiempo era, hasta entonces, completamente desconocida.

Un caso en que se alegó ante los tribunales discriminación racial directamente es el de la “negra Nieves”. Se trata de una popular caricatura de Cali, creada a fines de los sesenta, que representa a una empleada doméstica negra, que hace chistes de la actualidad colombiana. Un abogado, en representación de diversas organizaciones sociales afro, presentó una acción de tutela por considerar que la caricatura desmerecía la raza negra. La acción no prosperó, ni en primera ni en segunda instancia, ya que los jueces estimaron que antes que desacreditar a las personas de raza negra, lo que hacía Nieves era enaltecerlas.

Por último, una situación que da cuenta de la falta de respuesta de los tribunales locales es la denuncia colectiva presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violaciones sistemáticas y reiteradas a diversos derechos fundamentales en la zona del Chocó, producto de los enfrentamientos entre paramilitares y fuerzas insurgentes. Como se dijo, el Chocó es el departamento que

concentra la mayor cantidad de afrocolombianos por lo que los efectos del enfrentamiento librado en esta zona se dejan sentir en esta población. Muchos de los casos que han sido denunciados ante la Comisión fueron expuestos ante las autoridades locales, judiciales y no judiciales, y, en todos ellos, el Estado no dio respuesta suficiente a los requerimientos, generándose un cuadro de denegación de justicia que ha sido reclamado ahora ante la instancia internacional de protección de los derechos humanos.

Perú

El movimiento afroperuano, que en algún momento tuvo cohesión y posibilidades de articular un discurso coherente y unitario frente a las demandas y a los problemas de su comunidad se caracteriza hoy por su invisibilidad y falta de unidad que permita que el tratamiento de su situación sea parte de la agenda pública. Se dice que lo anterior no sería sino consecuencia de cómo fueron traídos los esclavos al Perú o, más bien, de quiénes los trajeron: a diferencia de lo ocurrido en otros países del continente americano, no sólo españoles se encargaron de traer, principalmente por el Callao, a esclavos africanos, sino también otros países europeos, lo que determinó una gran heterogeneidad étnica en los africanos llegados al país.

No existen cifras oficiales sobre el número de peruanos de ascendencia africana

actualmente en Perú. La última vez que un Censo de población contempló la variable racial fue en 1940. Con todo, hay relativa coincidencia en que los afroperuanos constituyen entre un 8 y un 15% de la población total, comunidad que se asienta preferentemente en la zona central de Lima, el Callao y el litoral cercano (entre el 55 y el 60%).

Perú se destaca por la ausencia casi total de normativa e institucionalidad específicamente referida a los pueblos originarios y a los afrodescendientes. La Constitución de 1993 contempla, en su artículo 2.2, una cláusula de igualdad general que dispone que “toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole” y, en el artículo 2.19 se consagra el derecho “a [la] identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”. Estos derechos constitucionales están garantizados por la acción de amparo (consagrada en el artículo 200.2 de la Constitución), la cual puede deducirse “contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza” tales derechos.

Ante la falta de normas jurídicas establecidas especialmente a favor de los negros (y demás minorías étnicas), en abril de 2003 las comunidades indígenas y afroperuanas presentaron, de manera conjunta –lo que, para muchos, constituye

un hito en las actuaciones de los grupos raciales- una propuesta de reforma constitucional, a fin de que se incorpore una cláusula que dé reconocimiento a estos pueblos. La norma proyectada dispone que “[e]l Estado reconoce a la comunidad afroperuana como persona jurídica de derecho público y garantiza sus derechos colectivos. La comunidad afroperuana cuenta con derechos colectivos propios de su tradición cultural y conocimientos que enriquecen al conjunto de la Nación Peruana. Es obligación del Estado facilitar su desarrollo autónomo y participación en la vida política mediante una incorporación directa en el parlamento nacional. Es obligación del Estado combatir en todas sus formas la discriminación que sufre la comunidad afroperuana y lograr su plena vigencia multicultural”.

Con todo, se aprecia a nivel constitucional una disparidad en el grado de atención que reciben las comunidades nativas frente a la afrodescendiente: para los primeros, se ha establecido existencia legal y personalidad jurídica,³ además de otorgársele la posibilidad de ejercer, de acuerdo a una regulación especial, funciones jurisdiccionales.⁴ Además de ello, existe normativa que ha desarrollado particularmente aspectos de estas comunidades, como el Decreto Ley 22175/78) que no se encuentra respecto de los afrodescendientes.

Por su parte, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337) reitera el

³ Capítulo VI de la Constitución.

⁴ Artículos 89 y 149 de la Constitución.

principio de igualdad dispuesto a nivel constitucional, el que también se manifiesta en la legislación laboral, la que fue modificada en 1997, debido principalmente a la acción del Movimiento Negro Francisco Congo (el que hoy está casi desaparecido). Por último, siempre a nivel de las normas que sancionan la discriminación, en 2000 se instauró el delito de discriminación en el Código Penal (art. 323), cerrando así la protección normativa que se da en el Perú.

En cuanto a las instituciones existentes en Perú referidas a la promoción y tutela de las minorías étnicas y raciales, antes de 2001 no existía ningún organismo que concentrara estas tareas. En octubre de ese año, se crea la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA)⁵, la que tiene por objetivos “promover y garantizar el reconocimiento y aplicación, por la sociedad peruana, de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas; asegurar el respeto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas vulnerables, especialmente a los pueblos en aislamiento voluntario y en extrema pobreza; fortalecer institucionalmente a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y a la Secretaría Técnica; representar al Estado como la entidad transversal que promueva las demandas de los pueblos indígenas con

los organismos públicos y la sociedad civil y promover el desarrollo autodeterminado, sostenible y con identidad propia de los pueblos indígenas”. Como se dijo, estos fines deben ser extendidos también a los afrodescendientes del Perú, aun cuando no lo señale expresamente.

En los pocos años que lleva de funcionamiento la CONAPA, las personas entrevistadas para el Informe –inclusive miembros de ella- advirtieron sobre las expectativas no cumplidas que ella generó. Lo anterior toda vez que el organismo, junto con realizar e impulsar ciertas iniciativas muy elementales a favor de la promoción de los derechos de los afroperuanos, habría acallado las escasas voces del movimiento negro que intentan llamar la atención, estableciendo posiciones “oficiales” no compartidas por toda la comunidad afroperuana.

En cuanto al sistema de administración de justicia debe señalarse, en primer lugar, que en materia penitenciaria no existen cifras acerca del número de reclusos pertenecientes a la raza negra. No obstante, es coincidente la opinión de que son “clientes del sistema penal”.

Las cárceles peruanas, según ha sido documentado, tienen un importante problema de sobrepoblación (150%), siendo el penal de San Pedro (ex Lurigancho) uno de los que encabeza la lista. En él se concentra una importante población afrodescendiente, la que se encuentra en condiciones muy deplorables y muchas veces sin siquiera saber los motivos de su encierro

⁵ Para muchos la poca receptividad y falta de atención que el Estado tiene hacia la causa afro se ve patente en que el nombre oficial de la Comisión inicialmente no contemplaba a los afroperuanos. Al respecto, debe señalarse que, aun cuando en no todos los documentos oficiales –incluido el sitio web del organismo- aparezcan los Afroperuanos como parte integrante de la CONAPA, ella sí desarrolla programas e impulsa políticas a favor de la comunidad negra del Perú.



(el que, en algunas ocasiones, se prolonga por mucho más allá de lo aceptado por los estándares de derechos humanos). Suele decirse que el afroperuano es el sujeto más vulnerable del sistema penal.

En relación con la composición racial del sistema de administración de justicia, tampoco existen datos empíricos, pero, en base a los testimonios de quienes se desempeñan en él, se pudo constatar que, cuando hay funcionarios de raza negra al interior de algún órgano –como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía o el Consejo Nacional de la Magistratura, además de los propios tribunales-, éstos suelen ocupar puestos de muy poca responsabilidad, como, por ejemplo, el encargado de llevar la documentación de un lado a otro o semejantes.

Como consecuencia de la falta de organización en el movimiento negro y sus esfuerzos centrados casi únicamente en intentar llamar la atención acerca de las cotidianas prácticas y actitudes racistas, prácticamente no existen casos sobre discriminación racial que hayan llegado hasta los tribunales. La falta de confianza en un sistema lento, caro y burocrático son serios desincentivos para que las personas se acerquen a él y hagan efectivas sus denuncias. Sólo se conoce el caso denunciado por un ex oficial de la Policía Nacional, quien después de recurrir a diversas instancia nacionales, denunció al Estado peruano ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por la violación de diversos derechos fundamentales, en

particular, su derecho al debido proceso, a la igualdad ante la ley, y al trabajo, entre otros. Además de éste, no se conocen otros casos en que afroperuanos hayan demandado actos de racismo y discriminación racial. Muchos consideran que lo ocurrido a fines de los noventa con los clubes y discotecas, que no permitían el ingreso de personas de raza negra, y que fue denunciado por los medios e incluso a través de una acción judicial, es también una muestra del racismo existente en el país (y de la falta de respuesta por parte del sistema judicial a ello). Con todo, este caso no sólo decía relación con los afroperuanos sino con muchas personas de diversas razas y etnias que, de acuerdo con el parecer de los guardias de estos locales nocturnos, no calificaban dentro del perfil requerido.

República Dominicana

El racismo en este país presenta una característica propia, y es que se ha construido (y sigue presente) en todo lo que tenga relación con los haitianos. Con una historia política muy compleja entre los dos países, las condiciones económicas y sociales de República Dominicana han sido y son un fuerte atractivo para emigrar de Haití, no tanto porque allí puedan acceder con facilidad a beneficios o trabajo, sino porque el nivel de inestabilidad social que ofrece es mejor. Así, las migraciones hacia la República Dominicana han significado, además de la importación de mano de obra muy barata, un clima relativo de desconfianza y



nacionalismo, ubicando a los haitianos como eventuales amenazas a la seguridad y soberanía nacional.

A pesar de que no existen cifras oficiales –el Censo de 2002 no contempló preguntas sobre raza-, se estima el número de haitianos presentes en el territorio de la República Dominicana con status migratorio irregular asciende a los 650 mil; aquellos regularizados, serían aproximadamente unos 60 mil, mientras que los “dominico-haitianos” (descendientes de haitianos nacidos en el territorio nacional, quienes también son víctima de la discriminación racial) serían unos 10 mil. En total, proyectando estas cifras, puede decirse que la presencia haitiana, todos estos grupos considerados, es de más de 800 mil personas.⁶ Esto es, representan casi un 10 % del total nacional.

Las condiciones de vida de este grupo de personas son ciertamente desaventajadas. Se indica que los lugares en los que suelen vivir (llamados bateyes) carecen por completo de hospitales; la mayor parte de quienes allí viven no sabe leer ni escribir; casi el 90% de las viviendas no dispone de agua potable⁷ y las enfermedades, como el VIH/SIDA, están alcanzando niveles muy graves, en una zona geográfica

con alta población expuesta, como es el Caribe.⁸

A todo ello, debe sumarse el que se encuentran con manifestaciones de la discriminación racial (y xenofobia) también en la institucionalidad del Estado, en tanto la sociedad dominicana, en general, no tiene un rechazo hacia los haitianos, sino, como se explica, son las elites quienes se han formado en derredor del antihaitianismo.

Para el Estado dominicano la discriminación por raza sería prácticamente inexistente en el país.⁹ Además, como se dijo más atrás, las encuestas censales no incluyen variables por raza, lo cual es indicio de que para la Estado no existe, como tal, una “cuestión racial”. No hay instituciones destinadas específicamente a promover políticas basadas en categorías como la raza y, en verdad, para muchos, hacerlo sería constitutivo o manifestación de racismo.

Las normas que protegen la igualdad de las personas en general son las que, de esta manera, pueden esgrimirse como cláusulas de tutela de los haitianos y dominico-haitianos. La Constitución dominicana dispone que “[l]a ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que

⁶ Proyecciones basadas en la Encuesta de la Oficina Internacional para las Migraciones, 2003.

⁷ Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, *El mercado mundial del azúcar y su impacto en las comunidades bayeteras de la República Dominicana. Resumen Ejecutivo*, sin publicar, s/f, p. 10.

⁸ De acuerdo con cifras oficiales, mientras un 1,5% de la población nacional está infectada de este virus, en los bateyes esta cifra se eleva al 5%. Centro de Estudios Sociales y Demográficos *et al.*, *Encuesta Demográfica y de Salud. Informe Preliminar sobre VIH/SIDA*, Abril 2003, pp. 12-13. Indicadores generales pueden consultarse, también, en http://www.unicef.org/infobycountry/dominican_republic_statistics.html.

⁹ Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 55o período de sesiones, *Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Dominican Republic. 12/04/2001*, CERD/C/304/Add.74, párrafo 5.

es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica” (artículo 8.5) y que “[l]a República condena todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, entre los cuales no deben contar otras diferencias que las que resulten de los talentos o de las virtudes y en consecuencia, ninguna entidad de la República podrá conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias (artículo 100).

Como el problema de racismo está vinculado a los migrantes haitianos y sus descendientes, es pertinente conocer las normas legales que regulan la categoría de migrantes. A nivel constitucional, se establece una regla de *jus solis*, vale decir, que toda persona que nazca en territorio dominicano adquiere dicha nacionalidad, con la sola excepción de los hijos de funcionarios diplomáticos en representación de su país y los hijos de personas “en tránsito” (artículo 11 N° 1). Además, la Ley de Migraciones (N° 95, dictada bajo el régimen de Rafael Trujillo, gobernante que acentuó el sentimiento antihaitiano) define quiénes se consideran “en tránsito”, señalando que son quienes “traten de entrar en la República con el propósito principal de proseguir a través del país con destino al exterior”, esto es, aquellas personas que no pretendan residir en el país. Esta norma es reglamentada, disponiéndose que el período de tránsito de las personas es de un máximo de 10 días (Reglamento de Migración N° 279 de 12 de mayo de 1939, sección V).

La discriminación racial y xenofobia que se ejerce en contra de todo lo que se asocia a lo negro, que es, como se ha explicado, lo haitiano, tiene manifestaciones también en el ámbito de la institucionalidad judicial.

A diferencia de otros países objeto de este estudio, en República Dominicana sí existen datos oficiales y actualizados permanentemente sobre la población carcelaria, incluso desagregada según nacionalidad. Así, a fines de 2003, los extranjeros en las cárceles dominicanas representaban entre un 5 a 6% de la población total. De estos, el 61% son haitianos, en su gran mayoría hombres (91%), estando por lo general acusados de delitos referidos a drogas, homicidios y delitos contra la propiedad. Además, se indica que el 69% de los haitianos encarcelados se encuentran en prisión preventiva y que alrededor de un 71% no es llevado a juicio.

Para los haitianos, el ser objeto de persecución por parte del sistema penal tiene, junto con los problemas comunes de establecimientos severamente sobrepoblados, el obstáculo de que muchas veces desconocen los cargos por los que son acusados, o bien tienen problemas para entenderse con los abogados, por cuanto no hablan español, sin familiares que los visiten, quedando entregados a su propia suerte.



En República Dominicana se explica que el número de haitianos y dominico-haitianos presos no deja de manifiesto la fuerte discriminación que sufren, por cuanto es común que un ciudadano haitiano acusado de cometer un delito sea sujeto de deportación por parte de las autoridades, antes que de imputación criminal.

En relación con el sistema de administración de justicia, en cuanto la composición racial en República Dominicana es muy variada, no es raro encontrar personas de raza negra trabajando en él. De hecho, dos magistrados de la Suprema Corte son negros. Con todo, lo anterior no es muestra de los problemas que aquejan a los haitianos y dominico-haitianos, en relación al acceso a la justicia y la discriminación que se manifiesta en algunas actuaciones estatales y judiciales.

Aun cuando la confianza en el sistema judicial ha aumentado producto, según indican personas entrevistadas y materiales consultados, de la implementación de la reforma judicial a mediados de los noventa, la situación de marginalidad social en que suelen encontrarse los haitianos y sus hijos los inhibe a acercarse a autoridades del Estado, temiendo ser expulsados del país sin que las denuncias lleguen a destino.

Los primeros casos que han dado visibilidad al problema de los haitianos en sede judicial se refieren a la negativa por parte del Estado dominicano de inscribir como nacionales a hijos de personas haitianas nacidas en el territorio del país. La

argumentación de la Junta Central Electoral es que los ciudadanos haitianos en situación de ilegales son asimilables a las personas que se encuentran en tránsito, sin perjuicio del tiempo que lleven en el país (en algunos casos, décadas). Además, argumenta el Ejecutivo, la Constitución haitiana contiene una regla de jus sanguinis, por lo cual debe preferirse su aplicación, de conformidad con la interpretación que hacen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, se conocen dos casos que, ante la misma situación han tenido respuestas judiciales opuestas. En el primero de ellos, ocurrido en la ciudad de Santiago, el tribunal aceptó la tesis del Gobierno, negando la inscripción solicitada por los recurrentes. La Corte de Apelación del distrito con firmó la sentencia, la cual ha sido impugnada ante la Suprema Corte por vía de casación. El segundo caso es similar al anterior pero se diferencia en su resolución: el tribunal de Santo Domingo, aplicando prioritariamente las normas nacionales, ordenó la inscripción de los niños. La sentencia fue confirmada por la Corte de Apelación y, a pesar de que mandaba hacerse la inscripción no obstante los recursos en su contra, ha sido desacatada por el Ejecutivo, siendo además impugnada ante la Suprema Corte (también por vía de casación), donde se halla pendiente.

Además de estos casos que son paradigmáticos de una situación más extendida, los ciudadanos haitianos han tenido otros problemas referentes al sistema judicial. Se conocen casos de ciudadanos

haitianos que han sido severamente condenados por delitos menores, incluso sin mayores fundamentos, debiendo pasar por largo tiempo en la cárcel sin saber en muchas ocasiones las razones de su encierro.

También se registran casos de violencia intrafamiliar en que la respuesta del sistema es poco enérgica. A pesar de las denuncias que realizan algunas mujeres, éstas tienden a encontrarse con funcionarios policiales que les solicitan diligencias que terminan haciendo impracticable el dar la debida protección a las afectadas.

Además, se relata el caso de la masacre de Guayabín, en el que seis haitianos y un dominicano fueron asesinados por una patrulla militar. Las víctimas se desplazaban hacia Santiago en un camión que no obedeció las órdenes para que detuviera la marcha, ante lo cual los militares dispararon provocando las muertes de quienes viajaban en su interior. En este caso, está pendiente que la Suprema Corte dirima una contienda de competencia que se ha producido en cuanto ha sido tramitado en la justicia militar (sin resultados) y en la justicia ordinaria, donde inicialmente la causa avanzó rápidamente, quedándose posteriormente atrapada.

En síntesis, el tratamiento judicial del racismo (y xenofobia) en República Dominicana se encuentra en una etapa incipiente y muy sensible, en tanto uno de los principales problemas que enfrentan los ciudadanos haitianos en el país –la irregular condición en que se encuentran sus hijos-

deberá ser resuelto por la Suprema Corte ante las decisiones contradictorias de tribunales de instancia locales. Además de ello, los problemas de xenofobia presentes en la relación entre los países, si bien no está instalada en los ciudadanos comunes, sí ha servido como discurso y bandera de lucha política, por lo que ello se traspasa también al ámbito judicial.

Observaciones finales

Un aspecto central es que los antecedentes recogidos en este Informe dan cuenta de que subsiste en el Continente Americano un serio problema de invisibilidad de las prácticas de racismo e intolerancia que afectan a la población afrodescendiente. La negación histórica respecto de la existencia de tales prácticas –negación que subsiste en una medida importante hasta la actualidad- obedece a una serie de factores y suele escudarse en el hecho de que el racismo contra los afrodescendientes, luego de abolida la esclavitud, no se ha manifestado a través de la consagración legal de la segregación racial. Sin embargo, el hecho de que tal consagración no exista no es en absoluto índice de que no existan prácticas racistas.

Si bien en algunos países, como Brasil, existen algunos esfuerzos recientes y en expansión por comenzar a confrontar este problema, en una mirada de conjunto de los países el panorama general es aún sumamente precario a este respecto. El caso

de Perú, analizado en este Informe, es ilustrativo a este respecto, puesto que, a pesar de existir una población afrodescendiente superior a los dos millones de personas, las prácticas de racismo contra dicha población no se encuentran asumidas socialmente y se constata una ausencia prácticamente completa de políticas públicas al respecto. Asimismo, es mínimo el recurso al sistema judicial por este tipo de problemas.

En este sentido, la situación de la población afrodescendiente resulta ser de una invisibilidad especialmente grave, si se la compara con la de otros colectivos vulnerables que en las últimas décadas han venido siendo objeto de una creciente – aunque todavía insuficiente- atención por parte de los Estados del Continente Americano, como es la situación de las mujeres, de los pueblos indígenas y de las personas que viven con discapacidades. El contraste con los pueblos indígenas es, en algunos casos, especialmente revelador del grado de invisibilidad de los afrodescendientes, en tanto ambos grupos son víctimas de extendidas prácticas de racismo, pero, como se ha visto, no reciben igual atención, ni de parte del Estado, ni de la propia sociedad civil.

Lo anterior se aprecia de manera palmaria por el hecho de que en muchos países de la región donde existen poblaciones afrodescendientes, no existe conciencia de parte del Estado ni de la sociedad acerca de la presencia de tales grupos, lo que impide dar siquiera los primeros pasos para asumir el problema mediante políticas públicas. Un

dato elemental que resulta revelador a este respecto es que muchos países de la región el Censo de población no incluye la categoría “afrodescendiente” u otra equivalente referida a la población negra como una opción, en circunstancias de que prácticamente la totalidad de ellos –si es que no todos- poseen un componente poblacional de ese origen.

En otros contextos, como, por ejemplo, el brasileño, si bien, dada la magnitud de la población afrodescendiente, nadie podría dejar de constatar su existencia, se produce un fenómeno de negación social del problema del racismo y la intolerancia contra tales personas, sobre la supuesta base de que se trataría de una sociedad integrada racialmente. De acuerdo a esa forma de entender predominante, el problema se limitaría entonces a formas de discriminación social sin un componente específico de discriminación racial. Esta es también, de los países estudiados en este Informe, la situación de República Dominicana, aunque en este caso el nivel de confrontación del problema por la sociedad es muchísimo menor que en el caso brasileño. Esto también produce como consecuencia que las personas negras a menudo persigan “blanquearse” para mejorar su reconocimiento social, como se constata, entre otros casos, en Perú. El fenómeno del mestizaje sirve en estos contextos como una vía de escape para evitar reconocer el racismo existente, atribuyéndoseles a menudo a quienes hacen alegaciones de racismo el ser los verdaderos racistas, por prestar atención a un factor no considerado



por la sociedad, supuestamente integrada desde el punto de vista racial.

Al contrastarse la situación recién descrita con la de otros colectivos vulnerables –como aquellos a los que se hacía mención algunos párrafos más arriba-, se advierte que al menos algunos de ellos han logrado un cierto reconocimiento social y estatal acerca de su afectación por prácticas de discriminación e intolerancia, lo que ha conducido a la implementación de políticas públicas a su respecto y a una mayor atención de los sistemas judiciales y del Sistema Interamericano sobre su situación.

El grado de organización de las poblaciones afrodescendientes en el Continente Americano comparado con el de otros colectivos vulnerables es también revelador de la invisibilidad que se viene describiendo. Si bien a partir de algunos impulsos locales, de algunas iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, especialmente, de la preparación y seguimiento de la Conferencia Mundial Contra el Racismo y la Intolerancia de Naciones Unidas se han llevado acciones en tal sentido en una serie de países, se trata todavía en su mayor parte de iniciativas en gestación, cuya presencia y visibilidad públicas dista de ser significativa. De los países cubiertos por este Informe la situación más dramática es la de Perú, donde incluso se constató que en los últimos años ha tenido lugar un retroceso del grado de organización del movimiento negro, que en la actualidad es mínimo (dicho movimiento había

alcanzado un cierto desarrollo en los ochenta y noventa).

En cuanto al grado de organización de las instituciones de afrodescendientes en relación con el sistema judicial, esto es, para cuestiones relacionadas con exigibilidad de derechos la situación es de suma precariedad, siendo muy pocas las instituciones que emprenden dicha tarea y, cuando así ocurre, en condiciones muy difíciles.

Como se aprecia de la descripción hecha en este Informe acerca de la situación en Brasil y Colombia, las legislaciones de algunos países americanos han venido incorporando en los últimos años estándares y mecanismos relativos a la protección de la población afrodescendiente contra la discriminación racial. Sin embargo, se trata de un proceso en una etapa todavía muy inicial.

Más aún, el tránsito desde una regulación legal del problema (la que, como antes se ha señalado, solo existe en algunos Estados) a una eficacia real de ella resulta lenta y compleja. Si en general históricamente en la región han solido existir cláusulas constitucionales y legales protectoras de los derechos humanos de escasa efectividad, manifestándose una dicotomía entre la regulación legal y la realidad social, esto resulta todavía más significativo en el caso de las normativas internas referidas a las poblaciones afrodescendientes, dada la invisibilidad y débil grado de influencia en el debate público que estas poseen. Existe en la región una larga tradición de considerar, en la



práctica, a normas que garantizan la protección de derechos fundamentales como meras guías programáticas e, incluso, en ocasiones ni siquiera operan en este último y restringido sentido.

Esta característica, que afecta la calidad de las políticas públicas, se manifiesta especialmente, como se ha podido apreciar a partir del estudio de los países a que se refiere este Informe, en el sistema judicial. Una serie de factores inciden para que resulte especialmente difícil la asunción por el sistema judicial de problemas históricamente postergados, como el de las prácticas de racismo e intolerancia contra la población afrodescendiente.

Como se desprende de este Informe, especialmente a partir de la revisión de la situación en Brasil y Colombia, lo relevante de la cuestión del tratamiento judicial dado a los problemas de discriminación contra la población afrodescendiente no se refiere únicamente al contenido sustantivo de las decisiones judiciales. Si bien se trata de un aspecto relevante, lo cierto es que, aun en el caso hipotético de que pudiera llegar a desarrollarse una jurisprudencia avanzada en la materia, su alcance resultará completamente insuficiente si el grueso de la población afrodescendiente se mantiene marginada – como actualmente ocurre en todos los países estudiados- de un acceso efectivo al sistema judicial, siendo la de Perú la situación más extrema, puesto que el acceso de la justicia al respecto es prácticamente nulo.

Medidas a nivel interno de los Estados

A nivel interno de los Estados, un paso básico para dotar de visibilidad a la población afrodescendiente –y así comenzar a construir un trabajo dirigido a la prevención y eventual eliminación del racismo y la intolerancia en contra de dicha población- debiera consistir en la constitución de un sistema institucional dentro del Estado que se dedique a la situación de las personas afrodescendientes, diseñando, planificando y ejecutando políticas públicas coherentes en esta materia.

Dada la extrema invisibilidad de dicha situación, resulta aconsejable el establecer una institución pública de alta jerarquía en el aparato estatal, que coordine una red de otras reparticiones encargadas de diversos aspectos del problema. Esto tendría que incluir el área judicial. De los países observados en este Informe, Brasil es el país que más ha adelantado en esta tarea, aunque de modo todavía inicial (se trata de un trabajo emprendido recién en los últimos años), y con discontinuidad de algunas reparticiones. En Colombia existen también algunas instituciones estatales trabajando en esta materia, pero con un nivel de efectividad de alcances todavía muy limitados. República Dominicana posee una institucionalidad mínima al respecto, que no puede calificarse como un sistema, y en Perú recién en 2001 se constituyó un organismo cuya finalidad declarada es “liderar el proceso de cambio priorizando estrategias de desarrollo que respeten los valores culturales y eliminen toda forma de discriminación con los

pueblos indígenas y afroperuanos”, sin que sea, sin embargo, percibido todavía como un actor estatal relevante.

El diseño, planificación y ejecución de políticas públicas en esta área debiera basarse en los estándares internacionales de derechos humanos, de la manera como ellos han venido siendo desarrollados por los órganos intergubernamentales especializados en la materia. Asimismo, debiera aprovecharse la experiencia comparada de otros países en el tema.

Una tarea elemental de este sistema institucional debiera consistir en el establecimiento de indicadores acerca de la presencia de afrodescendientes en diversas esferas del quehacer nacional, incluyendo, en lo que se refiere a la materia de este Informe, el sistema judicial y áreas conexas. Como se desprende de los estudios realizados sobre cuatro países en este Informe, en algunos países se carece incluso de indicadores de carácter general acerca de la magnitud y distribución de la población afrodescendiente en el respectivo territorio. En otros casos si bien existen esos indicadores básicos, en el ámbito del sistema judicial y el carcelario ellos o bien no existen o se encuentran incompletos.

En relación con el sistema judicial y áreas conexas, de acuerdo con la información recabada, algunos indicadores básicos que resultaría necesario constituir serían:

- presencia de afrodescendientes en la judicatura, ministerio público, defensa pública o instituciones equivalentes, así como en otros organismos vinculados al sistema judicial que existan, con mención de su distribución jerárquica, geográfica y de género (considerando la situación especialmente desaventajada, que, como se ha visto en este Informe, afecta a las mujeres afrodescendientes);
- desagregación de la población carcelaria por origen racial, y, dentro de esta categoría, por su género, con referencias al tiempo transcurrido en prisión, a los delitos por los cuales han sido procesados/as y/o condenados/as y a su distribución geográfica, así como los tipos de defensa que tienen los imputado/as (pública o privada);

Un segundo paso, vinculado al anterior, consiste en levantar información sistemática acerca de la población afrodescendiente y el sistema judicial. Esto requiere de un esfuerzo de mayor envergadura que el necesario para emprender las tareas señaladas en el párrafo anterior respecto de los indicadores básicos. En este sentido, la experiencia durante la preparación de este Informe resulta ilustrativa. Como se señalara, inicialmente se intentó que organismos locales prepararan estudios sobre la situación en el respectivo país. Dada la brevedad del tiempo disponible, ello partía de la premisa que ya existían con anterioridad trabajos que analizaran de manera sistemática y relativamente exhaustiva el tema. Sin embargo, el panorama era otro muy distinto,

puesto que tales análisis no existían y a lo sumo (solo en algunos países) podían hallarse estudios que cubrían la situación en determinadas áreas geográficas del país durante lapsos acotados (o, en otros, solo referidos a otros grupos históricamente discriminados – lo cual, como se apuntó antes en este Informe, pone en evidencia la especial invisibilidad de los afrodescendientes). Esto obligó a cambiar la metodología de este Informe, el cual carece, por lo mismo, del grado de exhaustividad al que se aspiraba en un comienzo.

Ni el Estado, ni las instituciones académicas ni las organizaciones de afrodescendientes (que se encuentran en su mayoría dedicadas a dar una visibilidad elemental a las prácticas de racismo a través de labores de difusión y, solo en contadas ocasiones, a la defensa judicial) han llevado a cabo investigaciones exhaustivas acerca del tratamiento que el sistema judicial da al racismo contra poblaciones afrodescendientes. En el caso de los Estados y de las instituciones académicas (tales como universidades u otros centros de estudio, incluyendo los dependientes del propio sistema judicial en algunos países), el tema pasa por asignar una mayor prioridad a esta materia, destinando los recursos necesarios para tal efecto. En muchos casos, las instituciones académicas difícilmente podrán emprender esta tarea sin apoyo de recursos del Estado.

Un tercer tipo de iniciativa, que resulta aconsejable desarrollar de modo paralelo a las anteriores, se refiere a

promover un debate público vigoroso tanto en general sobre las prácticas de racismo contra los afrodescendientes cuanto en particular sobre el tratamiento judicial de esta cuestión. De los cuatro países estudiados, en Perú no existe en absoluto un debate público sobre el tema general. En Brasil y Colombia solo existe un debate incipiente acerca de la situación de los afrodescendientes. En República Dominicana existe un mayor debate al respecto, pero el eje del mismo no apunta a la situación de discriminación y racismo que afecta especialmente a los afrodescendientes haitianos y dominicanos de origen haitiano, sino que corresponde más bien a expresiones nacionalistas respecto de tales grupos.

Respecto del tratamiento judicial del problema del racismo contra afrodescendientes, en ninguno de los países observados es objeto de una discusión pública significativa.

El debate sobre este último aspecto debería tener como objetivo elemental el dotar de visibilidad al problema. Esto implica, como una cuestión inicial, sensibilizar a los operadores judiciales acerca de los graves niveles de postergación y marginación que afectan a los afrodescendientes en el trato que les brinda el sistema judicial. Asimismo, debería dirigirse a analizar posibles medidas destinadas a poner a las personas afrodescendientes en un pie de igualdad respecto del tratamiento que el común de la población recibe de parte del sistema judicial.

Una cuarta línea posible de trabajo se refiere a la capacitación de los operadores judiciales en materia de discriminación racial. Esta fue una propuesta reiteradamente planteada por las organizaciones de afrodescendientes durante las visitas efectuadas a los países con ocasión de la preparación de este Informe. El emprender iniciativas de capacitación de esta naturaleza contribuiría por sí mismo a dar algún grado de visibilidad al asunto. También debiera ser útil para “desmontar” ciertas categorías arraigadas socialmente y que afectan también a los operadores judiciales, tales como la negación de la existencia del problema que a menudo afecta a tales operadores. Estas labores de capacitación debieran realzar la prioridad de la lucha contra el racismo dentro de las tareas del sistema judicial, en la línea de que dicha lucha representa un núcleo fundamental de la protección de los derechos humanos.

Esta labor de capacitación tendría que incluir el familiarizar a los operadores judiciales con el desarrollo del Derecho Internacional en materia de discriminación racial, con sus parámetros y jurisprudencia relevante. También debería incorporar las experiencias más significativas en el Derecho Comparado en esta materia.

Una quinta línea de trabajo debiera consistir en la incorporación de acciones afirmativas destinadas a asegurar una mayor presencia de los afrodescendientes en el sistema judicial. Además de un problema de justicia, dicha presencia tendría razonablemente que producir por sí misma

una mayor sensibilización y preocupación por el tema, contribuyendo a una asunción seria del mismo por parte del sistema judicial y a instalar la idea de que “hacer diferencias” según criterios como la raza no implica necesariamente ser racista (idea fuertemente arraigada en las sociedades latinoamericanas).

Un sexto tipo de iniciativa tendría que consistir en un papel más activo del Estado respecto del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos. Esto posee varias dimensiones, incluyendo el dar cumplimiento interno a los estándares a los cuales el Estado ya se encuentre obligado, siguiendo las resoluciones de los órganos internacionales; el usar por parte del sistema judicial interno la jurisprudencia internacional desarrollada en la materia; el contribuir al desarrollo de los parámetros internacionales mediante la adopción de nuevos instrumentos; etc. Históricamente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha cumplido la función de suplir las carencias en la protección de tales derechos que existan a nivel interno de los Estados y llamar la atención sobre la necesidad de prestar atención especial a ciertas áreas olvidadas o postergadas. Esto se dio primeramente respecto de las violaciones masivas y sistemáticas cometidas por regímenes dictatoriales, para luego ir extendiéndose a una gran variedad de problemas específicos con las características antes anotadas de olvido o postergación. Tanto en Naciones Unidas como en la OEA, el trabajo de preparación de instrumentos durante sus primeras décadas de existencia estuvo concentrado fundamentalmente en

aquellos de carácter general, para posteriormente pasar a regular problemas específicos. En la OEA, esta segunda etapa se ha venido desarrollando desde la década de los ochenta, con la elaboración y posterior adopción de varios tratados con estas características. El del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos posee un rol subsidiario y su objetivo primordial es contribuir a que, a partir de sus estándares, los Estados desarrollen internamente mecanismos de protección, incluida la esfera judicial.

En relación con las medidas aconsejables de adoptar por los Estados respecto de las organizaciones de afrodescendientes y de otras entidades de la sociedad civil, además de que varias de las recomendaciones efectuadas en las páginas anteriores suponen también la participación de ellas para su adecuada consecución, resultan prioritarias las siguientes:

- Fomentar y apoyar el desarrollo de organizaciones de afrodescendientes y de redes de tales instituciones. Por su involucramiento directo con el problema, el punto de vista que pueden ofrecer estas organizaciones es insustituible. La creación de redes contribuye a dotarlas de mayor influencia pública;
- Involucrar activa y efectivamente a las organizaciones de afrodescendientes en el diseño, planificación y ejecución de las políticas públicas en el área en estudio, estableciendo canales de participación apropiados. Existen experiencias exitosas

en algunos países de América Latina en que la sociedad civil ha interactuado con las agencias estatales en orden a impulsar la reforma judicial.¹⁰ En esta línea, el trabajo que se ha hecho, por ejemplo, en República Dominicana es ilustrativo, en tanto se ha servido de la reforma al sistema de administración de justicia llevada adelante a mediados de los noventa para ocupar espacios, dentro del sistema judicial, y plantear allí las demandas propias de la agenda de trabajo de las organizaciones de base.

- Favorecer el monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia por parte de las organizaciones de afrodescendientes;
- Efectuar labores de capacitación de las organizaciones de afrodescendientes, de manera de familiarizarlas con los estándares internacionales, con los mecanismos internacionales de protección de sus derechos y con experiencias comparadas de otros países en la materia. Cuando sea necesario, estas iniciativas debieran incluir capacitación sobre el uso de mecanismos legales internos, puesto que la herramienta judicial puede servir –y en muchos casos, de hecho, ha servido- para poner en la agenda pública los temas y problemas vinculados a los afrodescendientes;

¹⁰ VV. AA., *Justicia Social y Sociedad Civil: el papel de la sociedad civil en la reforma judicial: estudios de casos en Argentina, Chile, Perú y Colombia*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Buenos Aires, 2003.



- Estimular y apoyar el desarrollo de acciones de interés público por parte de las organizaciones de afrodescendientes, de modo que en sus iniciativas de litigación hagan claro ante los tribunales y la opinión pública el carácter paradigmático de las mismas, con un alcance que incluya pero que a la vez vaya más allá de la o las personas directamente afectadas, de manera de maximizar las potencialidades de su trabajo de litigación judicial;
- Fomentar y apoyar el que otras instituciones de la sociedad civil coloquen en su agenda de trabajo el problema del racismo contra los afrodescendientes. La experiencia en otras áreas, como, por ejemplo, en materia de derechos de la mujer – colocada en la agenda de la mayoría de las ONGs de derechos humanos latinoamericanas recién a partir de la década de los noventa -demuestra la importancia de que el tema sea asumido también por otras instituciones de la sociedad civil además de las directamente afectadas, contribuyendo a una mayor visibilidad del problema y a fortalecer las iniciativas ciudadanas.



ANEXO I: PERSONAS ENTREVISTADAS

Brasil

- Eliane Cavalleiro, Instituto da Mulher Negra GELEDÉS
- Hédio da Silva Jr., CEERT
- Marcio Macedo, Programa de Pesquisa em Relações étnicas e internacionais, Departamento de Sociologia, Universidade de Sao Paulo
- Padre José Enes, Presidente, Instituto do Negro Padre Batista
- Lino Pinheiro da Silva, Sinvaldo José Finnio y Fada Piétra Lopes Güimaraes Machado, abogados del Instituto do Negro Padre Batista
- María José de Assis Souza, psicóloga del Instituto do Negro Padre Batista
- Deise Benedito, Directora, Fala Preta
- Guilherme de Almeida, Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de Sao Paulo
- Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Jacqueline Signoretto, Flavia Dúrso y Olga Espinoza, Instituto Brasileiro de Ciências Criminales (IBCCRIM)
- Marcos Coelho Zili, Juez y miembro del IBCCRIM
- Renato Ferreira, abogado, Educafro
- Flavia Tonel, CERENA (Centro de Referência Nazareth Cerqueira contra o racismo e o anti-semitismo), Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadao, Governo do Estado do Rio de Janeiro.
- Roberto Kant de Lima, Director, Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP), Universidade Federal Fluminense
- Kátia Sé Mello, Lenin Pires y Marcos Alvito, investigadores NUFEP
- Raquel Cesar, Directora, Programa Raça e Poder na Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Pedro Pablo Giannini, psicólogo del mismo Programa; alumnos participantes en el Programa
- Luiz Fernando Martins da Silva, abogado en casos de acciones afirmativas y Profesor en la Universidade Cândido Mendes
- Edna Roland, UNESCO, Relatora de Brasil en la Conferencia Mundial contra el Racismo (entrevista telefónica).

Colombia

- Oakley Forbes, presidente de Archipelago Movement for Ethnic Native Self-Determination (AMEN-SD)
- Diego Livingstone, abogado Defensoría del Pueblo (San Andrés)
- Fernando Urrea, sociólogo, profesor Universidad del Valle (en comunicación personal)
- Esther Sánchez, antropóloga, perito judicial en temas indígenas
- Jaime Arocha, antropólogo, Departamento de Estudios Afrocolombianos, Universidad Nacional de Colombia
- Rafael Williams, abogado
- Darcio Serna, abogado Defensoría del Pueblo
- Patricia Guerrero, abogada, Liga de Mujeres Desplazadas, Cartagena
- Laureano García, presidente de la Organización de Comunidades Negras (ORCONE)
- Rudecindo Castro, ORCONE



- Juan de Dios Mosquera, presidente de CIMARRÓN, Movimiento Nacional por los Derechos Humanos de las Comunidades Afrocolombianas
- Alvaro Lloreda, Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES)
- Andrea Bolaños, politóloga, investigadora Comisión Colombiana de Juristas
- Ana María Jiménez, abogada investigadora, Comisión Colombiana de Juristas
- Apolinar Mosquera, Presidente de la Organización de Desplazados de Quibdo
- Mateo Eloy Pirez, Paz y Tercer Mundo
- Elisabeth Cunin, investigadora, IRD (Institut de Recherche pour le Développement)

Perú

- Luis La Rosa, asesor Comisión de Justicia Congreso Nacional (ex magistrado)
- Marco Solari, Oficial de Programa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Luis Miguel Iglesia, secretario general del Consejo Directivo, Academia de la Magistratura
- Oswaldo Bilbao, Director Ejecutivo Centro de Desarrollo Étnico, CEDET
- Jorge Ramírez, Director General Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, ASONEDH
- Eddie Meléndez, abogado ASONEDH
- Wilfredo Ardito, investigador, Instituto de Defensa Legal (IDL)
- Guillermo Muñoz, psicólogo, Comisión Nacional de Pueblos Amazónicos, Indígenas y Afroperuanos (CONAPA)
- José Campos, profesor, Universidad Enrique Guzmán (comunicación personal)
- Roberto Pereira, abogado, Comisionado en Asuntos Constitucionales, Defensoría del Pueblo
- Jorge Vega, abogado, Comisionado en Administración de Justicia y DDHH, Defensoría del Pueblo
- José Luis Risco, Congresista de la República
- Mario Alvarez, Gerente de Asuntos Legales, Consejo Nacional de la Magistratura
- Carlos Arias, Vocal Superior, Sala Contenciosa-Administrativa, Corte Superior de Lima
- Fernando O`Phelan, Director Ejecutivo ProJusticia

República Dominicana

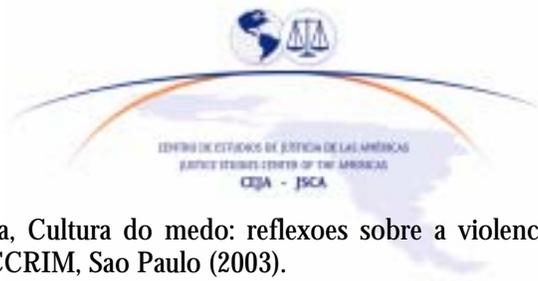
- Sonia Pierre, Directora Movimiento de Mujeres Dominicano-Haitianas (MUDHA)
- Manuel Dandre, abogado MUDHA
- Olaya Dotel, Movimiento Jesuita de Refugiados Padre Juan Montalvo
- Pedro Ubiera, Director Ejecutivo, Centro de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL)
- María Victoria Méndez, abogada CEDAIL
- Dorina López, Consultora Políticas Públicas, UNICEF
- José Alfredo Rizek, Director Ejecutivo, Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS)
- Antonio Pol Emil, Director Ejecutivo, Centro Cultural Dominicano-Haitiano (CCDH)
- Roberto Antoine, abogado CCDH
- Marisol Antigua, abogada Movimiento Jesuita de Refugiados Padre Juan Montalvo
- Joseph Cherubin, Director Ejecutivo Movimiento Socio Cultural de Trabajadores Haitianos (MOSCTHA)
- Juan Artola, Jefe de Misión, Oficina Internacional para las Migraciones
- Rafael Luciano Pichardo, Magistrado de la Suprema Corte
- Pelegrín Castillo, Diputado de la República
- Digna Reyes, encargada capacitación Servicio Jesuita a Refugiados



ANEXO II: BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Brasil

- Adorno, Sérgio, Discriminação Racial e Justiça Criminal em Sao Paulo, en: *Novos Estudos* N°43, CEBRAP (noviembre 1995), pp.45-63.
- Articulação de Mulheres Negras Brasileiras, *We, Brazilian Black Women: Analysis and Proposals, Network of Organizations of Black Brazilian Women Preparing for the 3rd World Conference Against Racial Discrimination, Xenophobia and Intolerance* (2001).
- Barbosa Gomes, Joaquim B., O Ministério Público e os efeitos da discriminação racial no Brasil: Da Indiferença à Inércia; en: *Boletim dos Procuradores da República*, Ano II N°15 (julio 1999), pp.15-25.
- Cesar, Raquel, Ações afirmativas no Brasil: e agora, doutor?, en: *Ciencia Hoje*, vol.33 N°195 (2003), pp.26-32.
- Da Silva, Jorge, *Violência e racismo no Rio de Janeiro*, Editora da Universidad Federal Fluminense, Niterói (2003).
- De Lima, Renato Sérgio; Teixeira, Alessandra; y Signoretto, Jacqueline, *Mulheres Negras: as mais punidas nos crimes de roubo*; en: *Boletín del Núcleo de Pesquisas IBCCRIM* N°125 (abril 2003).
- Guimaraes, Antonio Sérgio Alfredo, *Preconceito e discriminação: queixas de ofensas e tratamento desigual dos negros no Brasil*, Universidade Federal da Bahia. Ed. *Novos Toques* (1998).
- Iglésias, Francisco, *Breve Historia Contemporánea del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. (1995).
- Instituto do Negro Padre Batista, *Boletín* N°4 (marzo 2003).
- Jaccoud, Luciana y Beghin, Natalie, *Desigualdades Sociais no Brasil: un balanço da intervenção governamental*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2002).
- Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, *Segundo Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*, Brasília (2002).
- Ministério do Trabalho e Emprego, Programa Nacional de Direitos Humanos, *Discriminação: uma questão de Direitos Humanos*, Brasília (2003).
- Ministério do Trabalho e Emprego, Programa Nacional de Direitos Humanos, *Gênero e Raça e a Promoção da Igualdade*, Brasília (2000).
- Ministério do Trabalho e Emprego, Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Combate à Discriminação no Trabalho, Brasília (2003)



- Pastana, Débora Regina, *Cultura do medo: reflexoes sobre a violencia criminal, controle social e cidadania no Brasil*, IBCCRIM, Sao Paulo (2003).
- Racusen, Seth, *The Ideology of the Brazilian Nation and the Brazilian Legal Theory of Racial Discrimination*, paper presentado al Seminario de la Latin American Studies Association (LASA) (marzo 2003).
- Rede Feminista de Saúde, *Assimetrias Raciais no Brasil*, Belo Horizonte (2003)
- Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, *Direitos Humanos 1995-2002: Políticas Públicas de Promoção e Proteção*, Brasília (2002).
- Silva Jr., Hédio, *Anti-Racismo: coletânea de leis brasileiras (federais, estaduais, municipais)*, Editora Oliveira Mendes, Sao Paulo (1998).
- Silva Jr., Hédio, *Direito de Igualdade Racial: aspectos constitucionais, civis e penais, doutrina e jurisprudencia*, Editora Juarez de Oliveira (2002).
- Silva Jr., Hédio, *Discriminação racial nas escolas: entre a lei e as práticas sociais*, Ediciones UNESCO, Brasília (2002).
- Skidmore, Thomas E., *Uma História do Brasil*, Rio de Janeiro (1998).
- VV.AA., *Direitos Humanos: Atualização do debate*, Departamento Cultural e de Divulgação Ministério das Relações Exteriores – UNDP, Brasília (S/F).

Colombia

- Archipelago Movement for Ethnic Native Self-Determination (AMEN-SD), *Complaints of the Indigenous Raizal People of the Archipelago of San Andres, Providence & Katleena*, documento presentado a la Relatoría Especial contra el Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia de las Naciones Unidas (2003).
- Comisión Colombiana de Juristas, *Situación de Derechos Humanos y Derechos Humanitario en Colombia* (marzo de 2003), Bogotá, (2003).
- Comisión de Estudios para el Plan de Desarrollo Afrocolombiano, *Plan Nacional de Desarrollo para las Comunidades Negras 2002-2006*, mimeo., (S/F).
- Cunin, Elisabeth, *La 'negra Nieves', ou le racisme à fleur de peau. Regards croisés sur une caricature*, inédito (S/F).
- Denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por Violaciones Sistemáticas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Medio Atrato Antioqueño y Chocoano y otros tratados y convenios del derecho Internacional de los Derechos Humanos (julio 2003).
- Documentos de las Comisiones Temáticas (2861), Planeta Paz, *Comisiones Temáticas, 6, 7, 8, Conflicto Armado y Solución Política Negociada*, Bogotá, Planeta Paz (2002).



- Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Una experiencia de construcción de paz regional desde las organizaciones, Boletín (2003).
- Ministerio de Educación Nacional, Cátedra de Estudios Afrocolombianos. Lineamientos Curriculares, Ministerio de Educación Nacional (2001).
- Ministerio del Interior, Visión, Gestión y Proyección de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras – DACN. Dos años después. 1995-1996, Santa Fe de Bogotá, (1997).
- Misión Internacional Derechos Humanos y Situación Carcelaria, Informe: Centros de Reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos fundamentales, preparado por F. Marcos Martínez, M. Tidball-Binz y R. Yrigoyen Fajardo (2001).
- Primer Encuentro de Jefes de Oficinas de Derechos Humanos de la Fuerza Pública Colombiana, Cartagena de Indias (2003).
- Sánchez Botero, Ester, La aplicación práctica de la política de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural, Ministerio de Salud / Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Bogotá, 2ª edición, (2002).
- Sánchez Botero, Ester, Política de reconocimiento a la diversidad étnica y cultural y de protección al menor. Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, Ministerio de Salud / Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Bogotá, 2ª edición (2002).
- Viafara Valverde, Elder, Aspectos Políticos y Sociales de la Ley 70/1993 en el Municipio de Guapi, Cauca (1993-2001), Tesis para optar el título de Politólogo, disponible en <http://axe-cali.tripod.com/viafara.htm>.

Perú

- Ardito, Wilfredo, Racismo en el Perú: ¿seguirá la impunidad?, en: La Insignia (2002), disponible en http://www.lainsignia.org/2002/marzo/soc_045.htm.
- Centro de Desarrollo Etnico, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Percepción de las Mujeres Afroperuanas, CEDET, CD Rom.
- Cimarrones, El Quinto Suyo: Afrodescendientes en el Perú, Banco Mundial / Cimarrones, CD Rom.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Informe Anual 2000, disponible en <http://www.cnddhh.org.pe/anual00/cap32f.htm>.
- Denuncia Personal sobre Discriminación Racial contra el Estado Peruano de Elías Guillermo Urriola Gonzáles.
- Discriminación en discotecas: libertad de contratación y derechos del consumidor, en: VV. AA., Defensa Jurídica del Interés Público, Cuaderno de Análisis Jurídico, N° 9, Universidad Diego Portales, Santiago, 1999, pp. 263-268.



- García, Jesús, Comunidades afroamericanas y transformaciones sociales, en: Mato, Daniel (comp.), Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires (2001).
- Luciano Huapaya, José Carlos, Los Afroperuanos. Trayectoria y destino del Pueblo Negro en el Perú, Centro de Desarrollo Étnico (CEDET), Lima (2002).
- Pueblos Indígenas y Afrodescendientes del Perú, Declaración de Pachacamac, Lima (2001).

República Dominicana

- Centro Cultural Dominico-Haitiano (CCDH), Los reclusos haitianos en las cárceles dominicanas, CCDH, Santo Domingo (2003).
- Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, El mercado mundial del azúcar y su impacto en las comunidades bayeteras de la República Dominicana. Resumen Ejecutivo, inédito, (S/F).
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos, Encuesta Demográfica y de Salud. Informe Preliminar sobre VIH/SIDA (2003).
- Centro Dominicano de Asesoría e Investigaciones Legales (CEDAIL), Los operativos de declaración de nacimientos, CEDAIL, (S/F).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°30/03, Caso 12.189, Dilcia Yean y Violeta Bosica con República Dominicana.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 55o período de sesiones, Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Dominican Republic. 12/04/2001, CERD/C/304/Add.74.
- Dirección General de Prisiones, Estadística Carcelaria Diaria, de 9 de diciembre de 2003.
- Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), Las necesidades judiciales desde la Perspectiva de las Organizaciones Comunitarias. Diagnóstico y Consulta, FINJUS, Santo Domingo (2003).
- Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA), Camino a construir un sueño, MUDHA (2001).
- Movimiento de Mujeres Dominico-Haitianas (MUDHA), Solidaridad con la lucha de la minoría dominicana de ascendencia haitiana por la ciudadanía y la justicia, MUDHA, Documento de trabajo (S/F).
- Oficina Internacional para las Migraciones (República Dominicana), Encuesta 2003, Santo Domingo, (2003).
- Procuraduría General de la República, Sistema de Prisiones, de 10 de diciembre de 2003.